

調 查 報 告

壹、案由：行政院核定實施「推動道路平整方案」以來，部分縣市執行績效屢遭中央主管機關評比成績不良，究係首長重視程度不足或執行不力所致，認有深入調查之必要。

貳、調查意見：

本案係本院交通及採購委員會第4屆第60次會議決議推派本委員等調查：「據審計部函報：稽察各級政府機關推動道路平整方案(下稱路平專案)辦理情形，發現各機關辦理人(手)孔減量及道路平整政策成效涉有缺失等情」乙案(派查號：本院民國(下同)102年4月15日院台調壹字第1020800145號)時，經函詢相關主管機關後發現，行政院核定實施「路平專案」以來，部分縣市執行績效屢遭中央主管機關評比成績不良，究係首長重視程度不足或執行不力所致，認有深入調查之必要。經本委員等簽請院長分案調查。案經函詢各直轄市、縣市政府，並約詢南投縣等8個地方道路主管機關主管人員，業已調查竣事。茲臚述調查意見如后：

- 一、雲林縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、台東縣政府、花蓮縣政府、新竹市政府、彰化縣政府近3年於「全國市區道路養護管理績效考評結果」屢獲乙等成績及評比名次殿後，突顯地方首長重視度不足，致未積極督促所屬落實執行，肇致轄內道路養護績效持續不彰，明顯輕忽工程品質及民眾用路安全，殊有怠失：
 - (一)按直轄市及縣(市)管道路之規劃、建設及管理，既分別屬直轄市及縣市地方自治事項，各該地方自治團體自應全力執行，並依法負其責任，此分別於地方制度法第18條、第19條及第23條定有明文。復按市區道路條例第4條、第23條規定：「市區

道路主管機關：……在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」、公路法第 3 條、第 19 條、第 26 條規定：「本法所稱公路主管機關：……在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」、「公路修建工程全部或一部完竣時，應經公路主管機關派員勘驗認可後，始得開始使用。」、「國道、省道之養護，除由中央公路主管機關辦理外，得由路線經過之直轄市、縣(市)公路主管機關辦理。縣道、鄉道之養護，由縣(市)公路主管機關辦理；其屬縣道者，得委託中央公路主管機關辦理。」及依公路法第 79 條第 2 項授權訂定之「公路修建養護管理規則」第 32 條、第 34 條、第 35 條、第 37 條規定：「公路主管機關，對所轄公路應指定養護單位擬訂全年養護計畫切實辦理，並保持各項設施之完整……。」、「公路主管機關，為健全養護制度，應自行或指定其所屬機關(構)就其所管路線情形，依照下列重點編訂養護手冊：一、巡查檢測之項目、方法、頻率及注意事項。二、養護資訊管理系統之建置及運用。三、各項設施養護方法之規範及選擇。四、養護、檢測人員之管理及培訓。五、養護車輛、機具之調配及維護。……。」、「公路主管機關應就所轄路線，劃分區段實施養護、巡查、檢測，認有損毀之虞者，應採取必要措施，維護交通安全。……。」、「公路主管機關，對其所屬各級養護單位每年養護情形，應定期考核，並得舉行養護競賽。」。是以，市區道路條例及公路法等相關法令既對國內各級道路養護制度及巡檢、管理措施早已定有明文，各直轄市、縣市政府自應依前開各法令規定落實執行，尤以中央主管機關自 97 年以來，陸續頒訂「路平專案」與「確保

道路工程品質改進行動方案(下稱路改行動方案)」等相關行政命令及實施計畫，尤應督促所屬積極戮力執行，以維護國內道路平整及用路人安全，合先敘明。

(二)經查，內政部營建署(下稱營建署)為督導考核各直轄市、縣(市)政府落實市區道路之養護管理，爰訂定「市區道路養護管理績效考評執行要點」，針對「政策作為」及「實際作為」等兩類主要評比項目(各約占總分之30%及70%)，依縣(市)特性區分評比類型如下：1.都會型：台北市、新北市、台中市、台南市、高雄市、基隆市、新竹市、嘉義市、桃園縣。2.城鎮型：宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣。3.偏遠及離島型：花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣。其中政策作為包括「訂定相關自治事項法令、先期作業計畫、定期市區道路現況調查、經費編列及分配原則、年度重點考評項目」；實際作為則包括「工程執行率、道路損壞與平坦度、人行設施、排水設施、交通號誌與標線及設施、年度重點考評項目」等評比項目。

(三)據營建署查復略以，自96年間辦理市區道路養護管理績效考評以來，獲評甲等(85分以上未達90分者)以上縣(市)已由3個逐年提升至101年度之11個及102年度之13個，顯示該署考評措施及路平專案相繼實施以來，地方政府市區道路養護作為已略見改善成效。惟依該署近3(100至102)年考評成績顯示，仍有新竹市、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、台東縣等7個縣市成績皆為乙等(70分以上未達85分者)，其中尤以雲林縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、台東縣等5個地方政府屢獲評比名次殿

後，最為不堪，足見該等地方首長重視度不足，疏未慮及其攸關民眾用路安全，而未將其視為轄內重要業務，據此積極督促所屬審慎面對，肇使所屬機關主管人員竟可經年持續忍受此等難堪成績，突顯道路養護作為明顯消極怠慢，此分別觀行政院公共工程委員會(下稱工程會)、交通部表示略以：「據瞭解，主要係機關是否持續重視推動路平專案」、「地方首長是否將路面平整列為重要施政項目並投入人力資源推行，是路平專案是否落實之重要關鍵」等語甚明。

(四)雖該等地方政府分別於本院函詢或約詢時迭以「經費」、「人力」、「承辦人經驗、專業」等不足或「轄內正巧有重大工程施工，致道路挖補頻繁」做為該轄養護成效低落之理由。然查，國內其他縣市與該等縣市有類同處境者亦為數不少(如宜蘭、南投、澎湖、苗栗……)；亦即同樣條件下，他縣市既能獲得評比佳績，該等縣市自無理由推諉，凡此突顯該等績效不彰理由洵非充分，要難以做為該等縣市有利之認定。

(五)綜上，雲林縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、台東縣政府、花蓮縣政府、新竹市政府、彰化縣政府近3年於「全國市區道路養護管理績效考評結果」屢獲乙等成績及評比名次殿後，突顯地方首長重視度不足，致未積極督促所屬落實執行，肇致轄內道路養護績效持續不彰，明顯輕忽工程品質及民眾用路安全，殊有怠失。

二、國內路平專案推動4年多以來，因道路維護原因致生國賠案件高達268件，國賠金額約新台幣8千7百萬元，平均每年國賠案件67件，國賠金額約2千2百萬元，逐年未見顯著下降趨勢，與路平專案實施前相

較，尤未明顯減少，其後續向可歸責之廠商或承辦公務人員求償者，更僅占 18.2%，究相關經費有無確實運用在亟待改善路段及積極減少用路不安全之肇因，並就確定國賠案件切實究責與求償，顯啟人疑竇，行政院亟應督促所屬查明妥處：

- (一)按憲法第 24 條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」。國家賠償法第 2 條、第 3 條及第 4 條復明定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」、「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。」、「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。前項執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對受委託之團體或個人有求償權。」。復按國內各級道路主管機關就轄內道路養護工程，既與廠商簽訂施作契約暨相關保固條款，該機關相關主管人員與該廠商於該契約約定期間內，應分別負監督、管理維護及保固之責。爰此，國內各級道路主管機關就轄內國家賠償確定案件，應各依契約約定及前開法令規定積極向可歸責之施作廠商與機關監管及主辦人員求償，以避

免因廠商及主辦機關之故意或重大過失致民眾遭受損害之賠償金額，卻由國人辛苦納稅錢支應之外，並應就其發生原因逐案建檔後充分檢討，據此改善相關缺失，避免重蹈覆轍，一再耗損國家資源，此觀國家賠償法第 44 條規定：「賠償義務機關承辦國家賠償業務之人員，應就每一國家賠償事件，編訂卷宗。……。」，足資參照，合先指明。

(二)據工程會於本院約詢後查復，路平專案自 97 年推動迄今計 4 年多以來，因道路維護原因致生國賠案件及其賠償金額分別為：98 年 68 件計新台幣(下同)22,240,624 元、99 年 78 件 29,389,496 元、100 年 48 件 15,545,676 元；101 年 74 件 19,595,435 元，合計高達 268 件，共賠償 86,771,231 元。進而與路平專案實施前 5 年(93 至 97 年)國賠案件相關數據分析比較之，路平專案實施前、後平均每年因道路維護原因致生國賠案件分別為 62.8 件、67 件；每年平均賠償金額則分別為 13,486,632 元、21,692,808 元。足見路平專案實施後，因道路維護原因致生國賠案件及其賠償金額，未呈現逐年顯著下降趨勢，與路平專案實施前較之，尤未明顯減少，每年平均賠償金額更不減反增，甚至為實施前之 1.61 倍，俱此顯示路平相關經費有無確實運用在亟待改善路段，有無積極減少用路不安全之肇因，足讓國人有感，洵令人質疑，此觀工程會、內政部表示：「縱使政府機關已投入相當人力、時間、經費……仍與民眾期待及要求存在相當之落差」等語自明。再者，前述國賠案件後續向廠商或承辦公務人員求償者，平均僅占全部國賠案件總數之 18.2%，突顯國內各級道路主管機關就轄內國家賠償確定案件，有否積極向可歸責之施作廠商與機關監管及

主辦人員求償，亦啟人疑竇。

(三)綜上，國內路平專案推動 4 年多以來，因道路維護原因致生國賠案件高達 268 件，國賠金額約 8 千 7 百萬元，平均每年國賠案件 67 件，國賠金額約 2 千 2 百萬元，逐年未見顯著下降趨勢，與路平專案實施前相較，尤未明顯減少，其後續向可歸責之廠商或承辦公務人員求償者，更僅占 18.2%，究相關經費有無確實運用在亟待改善路段及積極減少用路不安全之肇因，並足讓國人有感，並就確定國賠案件切實究責與求償，顯啟人疑竇，行政院亟應督促所屬查明妥處。

三、汽車燃料使用費徵收之目的，應為公路養護、修建及安全管理所需，行政院允應督促交通部、內政部健全相關審查機制，據此積極監督各級道路主管機關之經費用途務須合於徵收目的，並與時俱進確實依國內地方行政區劃、轄管道路面積調整其分配比例使趨於合理，對不當挪用及道路養護工作不力者，尤應建立配套刪減機制，以促進各地方政府首長之重視及監督作為，提升國內各級道路養護工作執行成效：

(一)按公路法第 27 條規定：「公路主管機關，為公路養護、修建及安全管理所需經費，得徵收汽車燃料使用費；……。汽車燃料使用費之徵收及分配辦法，由交通部會商財政部定之；其有關市區道路部分之分配比例，由交通部會商內政部辦理之。」、公路修建養護管理規則第 49 條、第 52 條規定：「公路經過市區道路部分，其修建經費由公路主管機關與市區道路主管機關協商辦理，但上級機關另有規定時，依其規定。」、「公路養護經費應依公路法第 27 條規定徵收之汽車燃料使用費為主要財源，其有不足者，應由各級政府籌措支應。」、汽車燃

料使用費徵收及分配辦法第 8 條、第 9 條、第 10 條規定：「汽車燃料使用費由交通部統籌分配，其屬市區道路部分應會同內政部辦理。」、「地方公路主管機關應將其所轄公路系統之年度公路養護、安全管理計畫，於年度開始前 4 個月報由交通部參酌各級公路之長度、面積、交通量等因素，及配合當前國家建設政策之優先次序，予以審核分配。地方市區道路主管機關，應將年度市區道路養護計畫，於年度開始前 4 個月，報由內政部會同交通部參照前項因素等，予以分配。」、「地方公路主管機關及地方市區道路主管機關，應將前條各項計畫執行情形，包括項目及用款數額等，於年度終了後 2 個月內，分別列表報各該主管機關之交通部或內政部審核。」。是以，汽車燃料使用費徵收之目的，係為各級公路與市區道路養護、修建及安全管理所需，乃公路養護經費之主要財源，交通部、內政部既負有相關經費分配及計畫審核之責，自應與時俱進確實配合國內地方行政區劃、轄管道路面積調整其分配比例使趨於合理，尤應健全相關審查及追蹤管考機制，以促進國內各級道路養護、修建及安全管理經費之合理分配及有效運用，特先敘明。

- (二)惟詢據內政部等中央各道路主管機關分別查復略以：「部分縣市政府將市區道路養護工程以自治條例授權由鄉鎮市公所自行管養，而未編列預算予以補助，鄉鎮市公所則因財政拮据，無法負擔龐大道路養護經費，致使市區道路養護成效不彰，嚴重影響用路人行的安全」、「過去雖由中央及省政府於汽燃費項下酌予補助地方辦理道路養護……。自 93 年度行政院補助制度變更，將原由汽燃費徵收分配於營建署辦理市區道路交通安全及道路養護計畫

經費納入行政院一般性補助款直撥各縣市政府統籌運用……。」、「……應儘速檢討所徵收之汽燃費回歸道路養護之合理運用……。」、「依統計資料顯示都市計畫道路面積約為縣鄉道面積之 3 倍，惟都市計畫道路分配權重僅占 20%，而公路系統於縣、鄉道分配權重 50%，為市區道路 2.5 倍，不符合比例原則……。」、「建請交通部依『汽車燃料使用費徵收及分配辦法』第 7 條、第 8 條重新檢討汽車燃料費分配比例……。目前之汽燃費分配比例係自 70 年間報院核定後沿用至今，已與現行行政區劃分及交通建設現況無法配合，實有重新檢討分配比例之必要。」、「爭取行政院主計總處及交通部重視汽車燃料使用費徵收後其經費分配之公平性。……。」。足見部分縣市政府將市區道路養護工程委託轄內鄉鎮市公所辦理後，卻未將其所分配補助之汽車燃料使用費等道路養護經費據此編列相關預算或補助，除致受委託之鄉鎮市公所欠缺經費執行而肇生基層道路養護成效不彰之外，該等縣市汽車燃料使用費用途有無確實符合「道路養護、修建及安全管理所需」之徵收目的，尤啟人疑竇。又，汽車燃料使用費分配比例自 70 年間報院核定後沿用迄今，迭經國內數次政府組織改造及地方行政區劃調整，竟未曾與時俱進及時修正，亦未依交通現況及轄管道路面積覈實分配，肇生分配比例之公平性，疑點重重。凡此亟賴行政院督同交通部、內政部、行政主計總處及各級道路相關主管機關儘速積極檢討修正，以切合實際，維護公平，並弭爭議。

- (三)綜上，汽車燃料使用費徵收之目的，應為公路養護、修建及安全管理所需，行政院允應督促交通部、

內政部健全相關審查機制，據此積極監督各級道路主管機關之經費用途務須合於徵收目的，並與時俱進確實依國內地方行政區劃、轄管道路面積調整其分配比例使趨於合理，對不當挪用及道路養護工作不力者，尤應建立配套刪減機制，以促進各地方政府首長之重視及監督作為，提升國內各級道路養護工作執行成效。

四、市區道路條例既已明確授權各直轄市、縣(市)政府得經上級主管機關核准設立工程機構經常辦理道路養護業務，內政部自應完備審查機制及准駁標準，據此積極協助各級道路主管機關依法設立，以解決地方政府道路養護專職人力不足之窘境：

按市區道路條例第 30 條規定：「直轄市、縣(市)政府得經上級市區道路主管機關核准，設立工程機構，經常辦理道路修築、改善及養護事項。」。是地方道路主管機關如經充分審酌轄內道路修築、改善及養護業務，確有需求設立工程機構專職辦理者，允應依法善用，報請上級市區道路主管機關核准，從而內政部基於中央主管機關之責，自應建立客觀審查機制與准駁標準，據此積極協助申設事宜。惟經本院函詢及約詢相關地方道路主管機關後發現，除台北市等部分直轄市政府於工務局養工處、新工處下尚有設置專責單位專職辦理轄內道路修築、改善及養護業務之外，其餘人力更顯不足之縣市政府皆乏專職人員，多以兼辦方式或委託鄉、鎮、市公所為之，遑論專職機構之設立，核此並為地方政府屢以做為道路養護不力之脫辭。基此，市區道路條例既已明確授權直轄市、縣(市)政府得經上級主管機關核准設立工程機構經常辦理道路養護事項，內政部自應完備審查機制及准駁標準，據此積極協助各級道路主管機關依法善用，

以設法解決地方政府道路養護專職人力不足之窘境。

- 五、各直轄市、縣市政府既將轄管道路工程品質查證管理、驗收及轄內各行政區域道路巡查、路基養護、路面修補等作業之監辦、督導及執行等職責委由轄內鄉鎮市區公所負責，自行政程序法公布施行後，部分地方政府卻未見該等權限委託(任)之完整法規依據，亦未踐履行政程序法第 15 條應為之公告等規定之委託(任)程序，核有欠妥：

按行政程序法第 15 條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」。是各直轄市、縣市政府倘將其權限之一部分委任所屬下級機關執行或委託不相隸屬之行政機關執行，應有法規依據，並踐履前開規定程序及要件。惟查，各直轄市、縣市政府既將轄管道路工程品質查證管理、驗收及轄內各行政區域道路巡查、路基養護、路面修補等作業之監辦、督導及執行等職責委由轄內區公所、鄉鎮市公所辦理，自行政程序法公布施行後，部分地方政府卻未見該等權限委託(任)之完整法規依據，遑論踐履行政程序法第 15 條：「應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」規定之委任或委託程序，核有欠妥，行政院亟應督促所屬切實查明並檢討改進，以資適法。

- 六、路平專案雖分別由交通部及內政部各依其主管法規就地方道路主管機關轄管公路、市區道路養護成效據以辦理評比作業，然兩者評比目的既無明顯差異，囿於地方政府人力有限，得以確實運用於道路養護工作之時間尤屬珍貴，有無協調整合、簡政革新之必要，

行政院允宜督促所屬檢討妥處，以避免地方政府疲於應付，而喪失考評作業係為激勵養護成效之本旨：

- (一)按國內各級道路分別由交通部、內政部各依公路法及市區道路條例加以管理、督導，兩者管轄範圍、強度縱略有出入，然兩法立法目的，皆為道路之修建、養護、管理，以達成民眾用路安全，於地方悉屬地方政府權責，先予敘明。
- (二)據工程會查復，地方政府就路平專案道路管理維護績效，依權責分工表，係由公路、市區道路之中央主管機關--交通部及內政部(營建署)定期對其轄管之公路及市區道路辦理評比排序。其中營建署係依「市區道路養護管理績效考評執行要點」分別針對「政策作為」與「實際作為」於年中(不定時，視業務需要辦理)及年度(每年2至4月辦理前一年度之績效考評，並得視業務需要延後辦理)辦理考評；交通部則依「公路養護作業督導考核實施要點」針對養護制度、現場公路設施、公路景觀……等項目，就各直轄市、縣市政府自養縣道及鄉道每年至少辦理1次考評。
- (三)惟詢據南投縣政府、嘉義市政府、基隆市政府、新竹市政府、屏東縣政府、嘉義縣政府、雲林縣政府、台東縣政府分別表示略以：「人力確實極為吃緊，且無另設養護工程科以配合中央考評，若各中央單位考評可進行整合，將可有效緩解業務壓力」、「提送考評資料大同小異，地方政府為爭取優良評比成績，同仁仍須盡力達成」、「道路管養之人力備感吃緊，主管機關理應整合，訂定統一評鑑標準」、「礙於人力因素建請中央單位能統一整合訂定」、「評鑑內容因道路等級有異，故評鑑要求有所不同，故資料簡報均不同，有待中央部會之統合」、「考評內容並無重複，惟性質皆屬道路養護之一

部分，建議可整合由一個單位進行考核，可避免人力吃緊」等語。足見，地方政府咸認人力吃緊，理應將有限時間確實運用於道路養護工作，交通部及內政部前述評比項目、作業時程有無協調整合、簡政革新之必要，自有審慎檢討之空間。

- (四) 綜上，路平專案雖分別由交通部及內政部各依其主管法規就地方道路主管機關轄管公路、市區道路養護成效據以辦理評比作業，然兩者評比目的既無明顯差異，囿於地方政府人力有限，得以確實運用於道路養護工作之時間尤屬珍貴，有無協調整合、簡政革新之必要，行政院允宜督促所屬檢討妥處，以避免地方政府疲於應付，而喪失考評作業係為激勵養護成效之本旨。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至六，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：程仁宏

趙榮耀

楊美鈴

陳永祥